

What Works Citiesにおけるステークホルダー・エンゲージメント

著者	高橋 陽一
雑誌名	東洋大学PPP研究センター紀要
巻	12
ページ	1-14
発行年	2021-03
URL	http://doi.org/10.34428/00012762

投稿論文

What Works Cities におけるステークホルダー・エンゲージメント

高橋 陽一

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻 客員教授

東洋大学 PPP 研究センター リサーチ・パートナー

目次

はじめに

第1章：What Works Cities の概要

第2章：データ／エビデンスによるエンゲージメント

第3章：ナラティブによるエンゲージメント

おわりに

要旨

米国 What Work Cities で実践されている先進的なステークホルダー・エンゲージメント手法の整理を通じて、合意形成におけるデータ／エビデンス／ナラティブの効用と意義について考察を行う。

キーワード

ステークホルダー・エンゲージメント、合意形成、エビデンスに基づく政策立案（EBPM）、デザイン思考、ナラティブ・アプローチ、What Work Cities

はじめに

日本国内では2017年の統計改革を契機として、エビデンスに基づく政策立案（Evidence-Based Policy Making：以下、EBPM）が進められてきた。EBPMは、先行する医療分野でのEvidence-Basedな取り組み（Evidence-Based Medicine：以下、EBM）を、政策立案及び評価に応用したものである。EBPMでは、介入策と結果（アウトカム／インパクト）との因果関係を、実証的に得られたデータ／エビデンスを用いて検証し、その有効性を評価することが求められている¹。

しかし、医療分野と政策分野との前提の相違に起因し、政策分野でデータ／エビデンスを得る方法、その有効範囲／妥当性に関する課題が指摘され始めている²。

また、先行する医療分野では、人間の外的事実／身体にのみ着目するEBMに対する疑義が提示され、EBMに対置するように人間の内的事実／メンタルモデルに着目する「ナラティブ」というアプローチが実践されている。

このような状況下で、米国のWhat Work Cities（以下、WWC）では、データ／エビデンス

¹ 代表的な手法には、ランダム化比較試験（Randomized Controlled Trial：以下、RCT）、回帰不連続デザイン（Regression Discontinuity Design：以下、RDD）がある。

² 当該の問題提起については、小林（2020）を参照。

にナラティブを組み合わせた先進的なステークホルダー・エンゲージメント（以下、エンゲージメント）³が実践され始めている。そこで本稿では、既往研究との照合／整理を通じて、当該のエンゲージメント手法の効用と意義を考察する。

なお、エンゲージメントは、「持続可能な開発目標（SDGs）」で重視されている包摂性／協働の実現には不可欠であり、Public Private Partnership（以下、PPP）の領域においてもその必要性が認識され始めている。例えば、Global Infrastructure Hub（G20）が策定した Inclusive Infrastructure Framework では、エンゲージメントを主要 6 カテゴリーの第一ステップに位置づけている⁴。また、国際連合欧州経済委員会（UNECE）が策定中の「People-first PPP Impact Assessment Tool」では、エンゲージメントを 5 大評価カテゴリーの一つとして設定し、PPP の成果を評価する上で重視する方針を掲げている⁵。他方で、日本国内の PPP にて懸案となっている公共施設再編においても、時空間的に多様なステークホルダーとのエンゲージメントの必要性が指摘され始めている⁶。

以上から、今後の国内外の PPP 推進においても、エンゲージメントの成否は重要な要素になるものと考ええる。

第 1 章：What Works Cities の概要

WWC は、米国地方自治体が「データとエビデンス」を効果的に活用し、政策立案／事業マネジメントを実施することを推進／支援するための認証プログラムである。2015 年 4 月に Bloomberg Philanthropies によって立ち上げられ、2020 年現在では 24 の米国地方自治体が認定されている⁷。

WWC の認証プログラムは、認証審査時に獲得したポイントに応じて「プラチナ／ゴールド／シルバー」の 3 段階のグレードに区分される。なお、審査項目は、表 1 の 8 カテゴリー／45 項目で構成される。基本的には、昨今の成果志向の評価／契約手法⁸、EBPM 等の方法論が反映された審査項目で構成されている。また、透明性やアカウンタビリティという観点でのデータ開示だけでなく、それらデータを用いた合意形成に関しても重視されている⁹。

³ 本稿では、エンゲージメントを「納得／合意を通じての積極的な参画／協働」と定義し、特に納得／合意へと導くためのアカウンタビリティや合意形成のプロセスにフォーカスをあてる。

⁴ <https://inclusiveinfra.github.org/> (参照 2021/1/30)

⁵ Public Review Version 1.0 (June, 2020) より <https://wiki.unece.org/display/pppp/Impact+Assessment+Tool> (参照 2021/1/30)

⁶ 施設統廃合の場合は空間的な広範さに加え、将来の住民なども視野に入れた時間的な広がりが求められる。また、施設複合化の場合は、提供するサービス／機能に即したステークホルダーの多様化／複雑化が想定される。詳しくは高橋（2019 b）を参照。

⁷ <https://medium.com/what-works-cities-certification/the-who-and-what-of-what-works-cities-certification-honor-roll-28d146d0743e> (参照 2021/1/30)

⁸ 政策／事業全体の成果のマネジメントを目的としたプログラム評価、成果連動型民間委託契約方式（PFS）などが前提となっている。なお、WWC における PFS 事例については、高橋（2019 a）を参照。

⁹ 支援パートナーである Behavioral Insights Team (BIT) により、ナッジなど行動科学に基づくアプローチも採用され始めている <https://www.bi.team/> (参照 2021/1/30)

表 1：WWC 認証審査項目（出典：What Works Cities Assessment Guide¹⁰ /筆者訳）

カテゴリ	項目
Data Governance	<ol style="list-style-type: none"> 1. 詳細かつ包括的なデータ目録の整備／更新 2. データガバナンスの目的／目標／プロセスの文書化 3. データ品質改善のための方針／プロセスの文書化 4. 保有データに関するプライバシー等の保護指針の文書化 5. 組織内外とのデータ共有を促進するプロセスの文書化
Evaluations	<ol style="list-style-type: none"> 1. 事業等に対する厳密な評価手法適用を促す条例等の整備 2. 市職員による厳密な評価実施を支援する標準やツール等の整備 3. 新規／継続事業の予算認可時の厳密な評価実施 4. 直近1年以内に2件以上の実験的評価（ex. RCT）／準実験的評価（ex. RDD）の実施実績 5. 実験的評価／準実験的評価結果を用いた意思決定実績（直近1年以内）
General Management	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市長及びシティマネージャーから市職員への、データとエビデンスによるガバナンス方針の周知と実践 2. 市長及びシティマネージャーが、組織の業績とそのインパクトをデータとエビデンスを用い市民に広報した事例 3. データとエビデンスを用いたガバナンスの具体例を、定期的に市民向けに広報 4. 市全体のパフォーマンス管理手法の開発と実装を担当する専任チームの常設 5. 市全体のデータガバナンス方針とその実践を管掌する責任者・チームの設置 6. 各部門での実験的評価／準実験的評価の実施を支援する責任者・チームの設置 7. 主要な調達、契約、助成金に対して「Results-driven contracting」適用を管掌する責任者・チームの設置 8. データとエビデンスを用いた意思決定を行うための市職員全体へのトレーニング体制の構築と実践 9. データの戦略的な活用を組織内外で普及／深化させるための戦略の文書化、ならびにその実践事例（直近3カ年）
Open Data	<ol style="list-style-type: none"> 1. データの透明性／積極的な開示をコミットするオープンデータ・ポリシーの文書化／開示 2. オープンデータ公開プロセスの文書化（データ品質、公開優先度の評価などを含む） 3. オープンデータのオンライン公開（ポータルとして集約的に配信され、パブリックアクセスが可能であること） 4. Civic Data Standards の採用（GTFS など、最低でも一つ以上の標準への準拠）
Performance and Analytics	<ol style="list-style-type: none"> 1. 戦略目標とその達成度を測るインジケータを設定し、データを用いその進捗を評価（モニタリング評価） 2. 目標達成度をモニタリング評価し／意思決定を行う会議を、最低でも四半期毎に開催 3. 戦略目標とその達成状況のモニタリング評価結果の文書化／開示（最低でも年次公開） 4. データ改ざん／漏洩／消失に対するリスク管理指針の文書化 5. 人工知能（AI）活用方針の文書化（意思決定の自動化に付帯するリスクや市民の懸念への配慮などを含む） 6. 戦略的決定を行うに際して、データ分析を自らが行う能力を自治体リーダーが有する 7. 組織内の各種データ分析結果を利用し、リソース配分／雇用／サービス提供などに関する政策／意思決定を遂行

¹⁰ <https://medium.com/what-works-cities-certification/what-works-cities-certification-assessment-guide-5c514f1dff1b> (参照 2021/1/30)

Repurposing	<ol style="list-style-type: none"> 1. 予算策定プロセスを戦略的優先事項と一致させるためにデータを利用（データとエビデンスに即した予算策定の実践） 2. 事業廃止に関する意思決定プロセスの文書化（データ分析と住民からのフィードバックに基づく） 3. データ分析に基づいた新規／別枠予算の決定（事業／活動／政策） 4. 期待するアウトカムを達成できなかった事業の予算を、新規事業に付け替えた実績（直近2カ年）
Results-Driven Contracting	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主要な調達／契約／補助金に関して、戦略的な目標と期待されるアウトカムの定義実績 2. 主要な調達／契約／補助金における、アウトカム／インパクト／費用対効果の測定実績 3. 類似ベンダー（契約相手）のパフォーマンスを比較検討し、最も効果的なベンダーを特定する方法の実装 4. 調達／契約／補助金の相手先のインセンティブを、市の戦略目標に合わせるため、契約構造／選択肢をメニュー化（例：調達方法の選択肢→デザインビルドなど、支払いメカニズムの選択肢→パフォーマンス連動型など） 5. 期待するアウトカムを達成するため、契約相手のパフォーマンスデータを収集し／逐次モニタリングするなど積極的なマネージメントを実施（契約期間中、少なくとも月次で管理） 6. 契約相手のパフォーマンスデータをレビューし、将来のベンダー選定、契約更新、既契約のスコープ変更などの意思決定に活用 7. 入札の競争力を高め、調達の透明性とアカウンタビリティを強化するため、調達／契約及び契約相手のパフォーマンスに関するデータ、文書、情報を積極的に共有／開示
Stakeholder Engagement	<ol style="list-style-type: none"> 1. オープンデータ及び透明性の設計／実装に利用者ニーズを取り込むため、オープンデータの利用者及び活用アプリケーションの潜在的なニーズを分析／調査し文書化 2. 市民によるデータ参照／利用支援を目的とした、わかりやすいガイダンスの提供 3. オープンデータを地域課題解決のために活用する市民との連携／協働を促進するためのプロセスの定義 4. 市のオープンデータやパフォーマンスデータの理解／活用を推進するためのパートナー教育の推進（対象：市民団体や事業者など）

認証審査においては、各項目の達成度に応じて付与されるポイントの総得点によって「プラチナ／ゴールド／シルバー」のグレードが付与される。そして、地方自治体が未達項目をクリアし／段階的にグレードアップできるよう、各種トレーニングコース等が WWC にてメニュー化され提供されている。

ここで注目すべきは、「市長／市職員などが自ら実践した実績の提示」が要求されている項目が多いことである。つまり、WWC は地方自治体を「データとエビデンスを自ら効果的に活用し、政策立案／事業マネージメントを実施する組織に変革する」という目的を推進するための方法を審査項目として体系化し、さらにトレーニング・メニュー化し提供しているとも言える。

そして、WWC の目的を推進／深化するため、以下の支援パートナーが各種トレーニング・プログラムやコンサルティング等を提供している。これら支援メニューを活用し得られた知見は共有財（ベストプラクティスや標準等）として広く活用されることが想定されている。

- Behavioral Insights Team (BIT) :
行動科学的な観点からサービス改善／評価などを支援
- Harvard Kennedy School - The Government Performance Lab (GPL) :
成果志向の契約手法（Results-Driven Contracting など）を開発し支援

- Center for Government Excellence (GovEx) :
データ駆動型のパフォーマンス管理や分析手法などに関する技術／戦略面での支援
- Results for America (RFA) :
成果志向 (What Works) の投資／EBPM の推進を支援
- Sunlight Foundation :
ステークホルダーの包摂的なエンゲージメント手法などを開発し支援

第2章：データ／エビデンスによるエンゲージメント

EBPM は、計画から終了段階までの全工程を網羅するマネージメント体系である「プログラム評価」に即して行われるのが理想的である。

以下、プログラム評価の目的とプロセスについて補足しておく。プログラム評価は、アカウントビリティ（成果への責任）、パフォーマンス改善、ナレッジの形成／共有を目的としたマネージメントであり、その範囲は計画段階（事前評価）→実施段階（中間評価）→終了時（事後評価）迄の政策／事業の全工程を対象とする¹¹。

- 事前評価（必要性評価／セオリー評価）：介入策の必要性／目的／方法の妥当性を評価する。
- 中間評価（プロセス評価）：モニタリングを通じての改善・改良を行う。
- 事後評価（効率性評価／インパクト評価）：介入策による目的の達成状況／正負の外部影響の検証、費用対効果／費用便益などを評価する。

図 1 は、プログラム評価の各ステップで生成／利用された評価データ／エビデンスが、アカウントビリティや合意形成などのエンゲージメントの観点で、どのような役割を果たすのかを整理したものである。

ここで本稿における合意形成の概念について補足しておく。斎藤ら（2018）は、合意成立の条件を「不同意の一定レベルへの収束」と定義する。その上で、状況変化等に起因して「理にかなった拒絶（非同意）」が惹起した時点で再び合意が必要となるとして、再帰性を有する時間概念として合意形成を定義する¹²。

なお、合意の成立が「理にかなって」行われるためには、客観性の高いデータ／エビデンスなどが「納得に至る根拠」として提示／共有されることが必要となる。

¹¹ 本稿が前提とするプログラム評価の詳細は、高橋（2019 a）を参照。

¹² 本稿が前提とする合意形成の詳細は、高橋（2019 b）を参照。

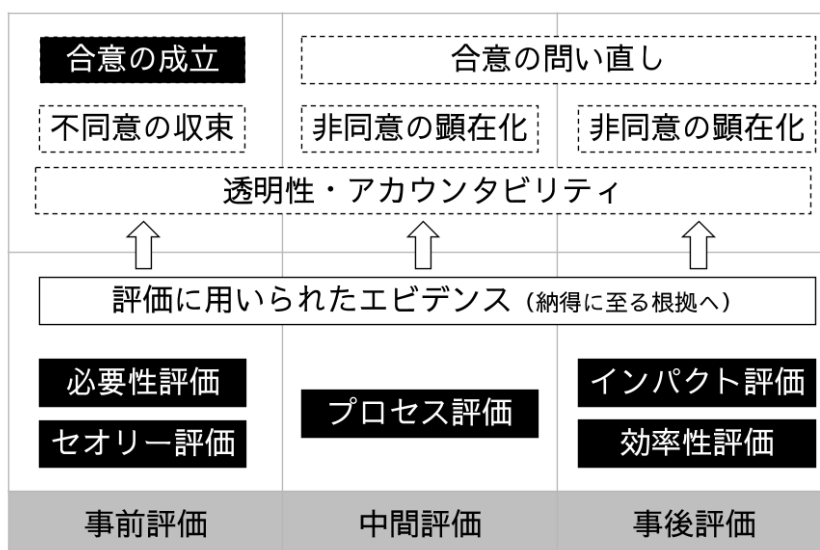


図 1：プログラム評価とエンゲージメントの関係（筆者作成）

プログラム評価で用いられたデータ／エビデンスは、その「納得に至る根拠」として、不同意の収束／合意形成にとって不可欠なリソースとなる¹³。具体的には、必要性や目的の評価には「各種の統計データ／調査データ」が、方法の評価には「他政策／事業の事後評価で得られたデータ／エビデンス」が必要とされる¹⁴。

加えて、多様な要因／ステークホルダーが複雑に絡み合う地域／社会課題の解決には「全てのステークホルダーとの連携／協働が不可欠」であり、そのような協働を阻害する「組織／セクター間のサイロの壁を取り払う」ためにも、データやエビデンスをオープンにするだけでなく、エンゲージメントのプロセスに積極的に組み込むことが有効である。

以上より、エンゲージメントとデータ／エビデンスは不可分の関係にあると言える。そして、こうした認識は WWC でも基本的な前提となっている^{15 16}。

WWC におけるデータ／エビデンスを活用したエンゲージメント事例

データ／エビデンスを活用した WWC のエンゲージメント事例に、トピカ市の「Data-Driven Streets¹⁷」がある。トピカ市では、老朽化が顕著な道路の再舗装／維持管理財源を補うため、新たな目的税導入に関する合意形成を必要としていた。

¹³ 非同意の顕在化による「合意の問い直し」への対応は、WWC の認証審査項目の「Performance & Analytics」及び「Repurposing」に相当する。

¹⁴ 事前評価におけるデータ／エビデンスの活用、ならびにそのデータ／エビデンス供給源としての事後評価については、WWC の認証審査項目「Evaluations」に相当する。

¹⁵ <https://medium.com/lets-chat-about-data/opening-data-is-not-enough-how-to-become-a-human-driven-city-93ca3d9318bd> (参照 2021/1/30)

¹⁶ https://govlab.hks.harvard.edu/files/govlabs/files/liebman_using_data.pdf (参照 2021/1/30)

¹⁷ <https://medium.com/what-works-cities-certification/transparency-engagement-and-results-in-topeka-f8798f4b0363> (参照 2021/1/30)

そこで、トピカ市のスタッフは、市内全道路を対象に舗装状態を指標化し¹⁸、新税を導入できた場合と／導入できなかった場合の劣化状況の比較試算を行った（図 2）。



図 2：トピカ市試算結果の比較。新税を導入した場合（下側）、2033 年時点で舗装耐用年数を超えた道路の比率を 4.7%に抑制でき、またスコア 55 点以上の道路が過半数へと大幅に改善することが示される（画像出典：<https://data.topeka.org/app/fix-our-streets>）

また、それら試算結果をストーリーテリング型で提示する Web サイトとして公開し¹⁹、議会及び市民がインタラクティブに精査／検証できるようにした。

このような方法で「納得に至る根拠」を提示したことにより、トピカ市は住民投票による新税の承認に成功している。なお、舗装状態指標はモニタリングのため更新され、目標達成状況を確認できるようになるとされている。

では、上述のような過去のデータ／エビデンスに基づいた必要性評価が行えない、新規性が高い政策／事業の場合、WWC ではどのような手法を用いているのだろうか。そのようなケースに対応する手法として、WWC では Tactical Data Engagement を開発し、実践を進めている。

Tactical Data Engagement

Tactical Data Engagement（以下、TDE）は、WWC パートナーの Sunlight Foundation が主体となって開発したエンゲージメント・フレームワークであり、その公式サイト²⁰では以下のように定義されている。

「TDE は、地方自治体職員のために設計された 4 ステップのフレームワークであり、短期

¹⁸ 市内全域の道路舗装状態を 0-100 の間でスコア化。2016 年調査時点の全体平均値が 55 点であり、トピカ市は当該平均値を 2029 年までに 60 点、最終的には 70 点に押し上げることを目標とした。

¹⁹ <https://data.topeka.org/app/fix-our-streets>（参照 2021/1/30）

²⁰ <https://communities.sunlightfoundation.com/methodology/>（参照 2021/1/30）

的には地域社会にとってのタクティカル²¹で有意義な発見を通じて、居住者中心のオープンデータのあり方への同意を、長期的には居住者中心のオープンデータ文化の開発を目指す」（以上、筆者翻訳）

図 3 は、TDE フレームワークの全体像（4 ステップ・プロセス）である。アクション軸では「発見→調整→設計→実装」という段階を経て、地域／社会課題の解決に必要なオープンデータを具体化／詳細化しており、デザイン思考の考え方と合致する。

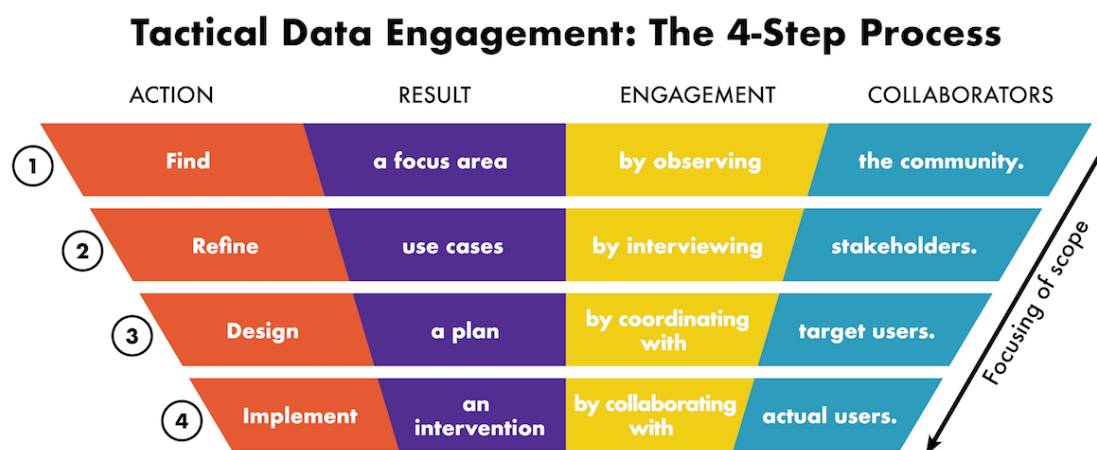


図 3：TDE の 4 ステップ 出典：[Tactical Data Engagement Methodology](https://www.10plus1.jp/monthly/2016/05/issue-02.php)

ここで、各ステップの概要は以下のように整理できる。

1. オープンデータが有用で／焦点をあてるべき課題領域を発見する。この段階では、コミュニティ（必要性に関する情報が集約されているハブに相当）との対話により広く可能性の探索を行う。
2. 設定課題に関わるステークホルダーへのインタビューによって、具体的なユーザペルソナとユースケース（どのようなデータが／なぜ必要なのか）を明らかにする。
3. 想定ユースケースに対する介入案をデザインする。その際、想定ユーザの協力に基づき、介入案の実現可能性と潜在的な影響を併せて検証する。
4. 実際のユーザとの協働により介入策を実装する。併せて、コミュニティによるオープンデータ活用を促進し、発展的に期待するアウトカムの実現を目指す。

上記から TDE は「デザイン思考」をベースに、実装と意思決定のプロセスに多様なステークホルダーを包摂し、プロトタイプの評価により生成されたデータ／エビデンスを「納得に至る根拠」として不同意の収束に活用しながら、顕在化する非同意をも都度／段階的に収束してゆくことで、再帰的で時間軸の長いエンゲージメントを実現していると考えられる²²。

なお、TDE の具体実践事例として、参照可能なアウトプットが充実しているのはマディソン市の事例である。マディソン市では、住民自らがデータを駆使して地域課題の解決を行う

²¹ タクティカル・アーバニズムが掲げる Short-term Action for Long-term Change を意図し選択された語彙と想定する 参考 <https://www.10plus1.jp/monthly/2016/05/issue-02.php> (参照 2021/1/30)

²² 「デザイン思考」では、ユーザ中心主義により正しく問題を発見し、ユーザとの協働によるプロトタイプを繰り返しながら、適切な解決策を段階的かつ継続的に実装される。プロトタイプの試行から得られたデータを用い継続的に改善を重ねる手法は、マウリヤ（2017）などが提唱する「リーン・スタートアップ」手法として、サービス開発の現場で実践的に活用されている。

文化を醸成するためには、どのようなデータを／どのような方法で提示する必要があるか、TDE が定める 4 つのステップに即して問題発見／解決策を試行している²³ ²⁴。そのような試行の結果、ステージ 4 のアウトプットでは、市の助成金申請を行う非営利団体向けに、データに基づいた申請書類作成を支援するための「データツールキット」を実装している²⁵。

第 3 章：ナラティブによるエンゲージメント

ナラティブ（物語）は、もともとは医療分野において用いられている手法であり、近年は投薬などを主とした EBM に対置され、EBM では解決できない症例への対処法として参照されることが多い²⁶。以下は、ウィンズレイドラ（2010）、野口（2018）、稲垣（2018）を参考に、筆者が要約したナラティブ・アプローチの定義である。

「ナラティブは、社会的関係の中で内的事実として、言説的に構築された心的システムであり、人間の認識や行動を支配するメンタルモデルに相当する。ナラティブ・アプローチは、対話を通じて患者が内的事実として抱える問題を外部化することを起点に、代替的なナラティブを再構築し、新たに置き換えることにより治療を行う方法である」

近年では、ナラティブの態度変化／行動変容を促す効果に着目し、公共政策分野での合意形成に応用する方法が模索されている。

当該領域での既往研究としては、川端ら（2018）、高橋祐貴ら（2018）がある。両者の研究は、物語的なテキスト表現を用いることで、ステークホルダーの受容がどのように変容するかを検証した実証研究である。双方の既往研究において、物語表現を用いることによって、メッセージ内容への移入感や納得感が向上することが確認されている。ただし、こうした受容変化が行動変容に繋がるかの検証については、今後の課題となっている。

ナラティブによる行動変容にまで踏み込んだメソッドを開発し、実践を行っているのが WWC の支援パートナー Harvard Kennedy School に所属するマーシャル・ガンツ²⁷である。WWC も彼のメソッドを援用し、エンゲージメントにナラティブを組み込む取り組みを進めている²⁸。そこで、以下では、彼が提唱する「Public Narrative」というメソッドを軸として、ナラティブを用いたエンゲージメントの考え方、ならびに筆者が考えるその応用アプローチについて論じることとする。

²³ マディソン市で TDE がどのような背景／目的で導入され、具体的にどのようなアウトプットが行われたのかについては以下解説にて確認できる <https://communities.sunlightfoundation.com/case-studies/madison/>（参照 2021/1/30）

²⁴ マディソン市の事例で注目すべきは、ステップ 2 のアウトプット「ペルソナ」である。ここではアクター間の関係性、地域への影響が及ぶ範囲なども含めて詳細に描かれている。
<https://communities.sunlightfoundation.com/discovery/personas-library/#madison-wi>（参照 2021/1/30）

²⁵ https://docs.google.com/document/d/1CViZoZXujHpYtKH9JAS0fm90Z0ME_8X-YikECjkx-lfE/edit#heading=h.v4kquu6sk1in（参照 2021/1/30）

²⁶ ガーゲン（2020）の社会構成主義、セイックラら（2019）のオープンダイアログがその代表例。

²⁷ 2008 年大統領選でオバマの選挙参謀として、パブリック・ナラティブとコミュニティ・オーガナイズング手法の実践実績がある <https://www.hks.harvard.edu/faculty/marshall-ganz>（参照 2021/1/30）

²⁸ <https://whatworkscities.medium.com/planning-for-the-long-term-creating-a-lasting-data-driven-culture-in-city-hall-e13b7c597562>（参照 2021/1/30）

Public Narrative

Ganz (2011) は、行動変容を促す要素間の関係を図 4 のように定義する。ここで、データ／エビデンスは左側の「head」に、ナラティブは右側の「heart」に相当し、双方の相乗効果によってのみ、社会的な共有理解が醸成され行動変容に繋がるとされる。

ナラティブは、ステークホルダーの既存のメンタルモデルを動かすために「なぜ、いま行動しなければならないのか」を問い、行動変容を促す動機づける役割を果たす。

他方のデータ／エビデンスは、「どのように行動する必要があるのか」を分析的に提示し、その方向づけを行うと考えることができる。



図 4: Mobilization of Others 出典: Ganz (2011)

なお、データ／エビデンスを用いたロジカルなアプローチだけを採用した場合、ステークホルダーの間では「一定の理解はできるが、態度を変えるには至らない」など当事者性の低い反応が生じることが想定される²⁹。同様に、データ／エビデンスを伴わないナラティブだけのアプローチの場合、ポピュリズムにおいて扇動に利用される陰謀論や極端論などに陥ることも容易に想像できるだろう³⁰。このように、行動変容を促すには、双方の相乗効果が不可欠なのである。

では、どのようなメカニズムでナラティブが行動変容を促すのだろうか。Ganz (2011) は、当該のナラティブを「Public Narrative」と名付け、図 5 のような要素が相互に作用し合

²⁹ 「総論賛成／各論反対」もこのような反応の一種であると考ええる。

³⁰ 2021 年の米国議会襲撃事件を鑑みると、ポピュリズムとナラティブの関係に関する分析は、今後重要な研究テーマとなるものと考ええる。

うことで機能すると定義した。

Public Narrative は、多様なステークホルダーが複雑に絡み合う不確実な状況下で、ステークホルダーと価値観を共有し、行動変容を促すリーダーのための実践手法であり、それ故まずはリーダー自身の動機を「私の物語」として物語る必要があるとなる。

続いて、リーダー自身が「私の物語 | story of self」を形成する社会／文化的背景を紐解き、コミュニティの集合的なアイデンティティを提示することで、「私達の物語 | story of us」として価値観／経験の共有を引き出し、一体感を醸成する。

このようにして形成された共感の土壌に、私達が直面している課題を「なぜ、今解決する必要があるのか | story of now」として提示し、その目的／意義／喫緊さを共有することで行動変容を促す。

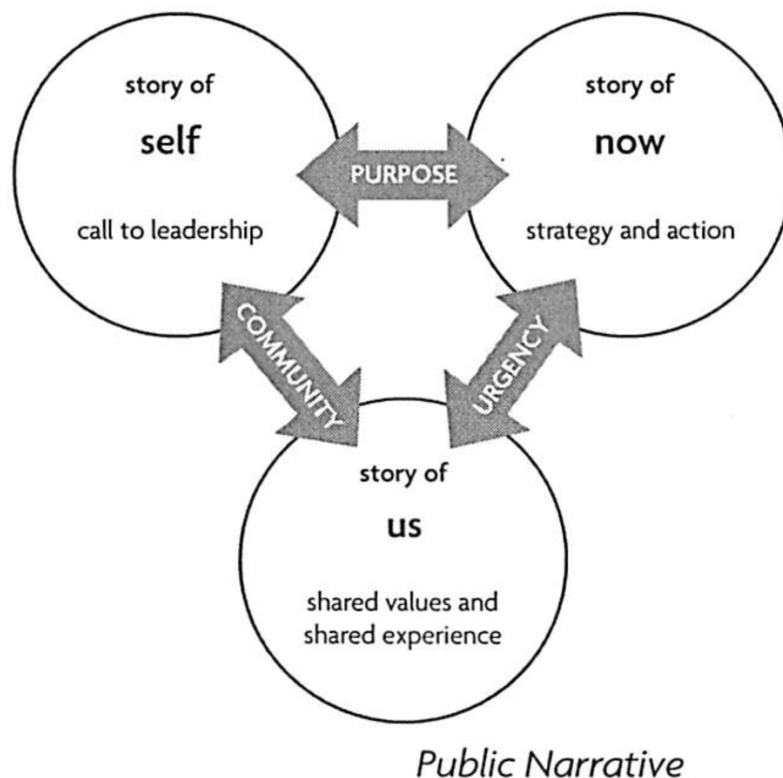


図 5 : Public Narrative: Story of Self - Story of Us - Story of Now 出典 : Ganz (2011)

なお「story of now」については、過去／現在／未来が舞台となるとされており、過去と現在の関係、想定される未来と現在との関係を物語るものが想定されている³¹。

筆者は、この「story of now」にデータ／エビデンスを組み込み、多様なステークホルダー

³¹ 日本国内においては、エリア別の将来人口推計に基づく人口減少／少子高齢化社会、それに付帯する公共施設の老朽化／更新財源不足などが「story of now」の一例となるだろう。問題が生じた経緯（過去）と将来推計（未来）をデータで説明しながら、今行すべきことを訴求するという構成が想定される。ただし、自治体単位での訴求では行動変容を促すのが難しい総論となり、中学校区など日常生活圏単位では局所的な各論となるため、従前の総合計画的なテキスト主体の広報には限界があると筆者は考える。

一と包摂的に対話を行いながら現状認識のすり合わせを行うことで「story of us」を再構成し、また対話を通じて各々のステークホルダーの「story of self」の多様性を認知してゆく過程で、自身のメンタルモデルを相対化／再構築してゆくアプローチが最適であると考え³²。

例えば、高橋（2019 b）では、図 6 のように将来人口（年齢／エリア別）、災害リスク、地域拠点（公共施設）とその徒歩圏域分析など、様々なデータ／エビデンスを重畳し、地域内の過去／現在／未来に関する様々な視点／背景を地図上に展開することで、個々のステークホルダーの利害を相対化し³³、そこから対話を通じて複数の将来像(物語)を形成する、包摂的なエンゲージメント手法を提示している³⁴。

このように、データを介して対話的に地域の課題を紐解き、個々の利害を相対化するという観点では、小地域から広域（隣接自治体や流域など）を、そして過去から未来までを、場所を軸に多地域／多世代との包摂的な対話が可能な地理情報システム（GIS）の活用は有効であると考え³⁵。

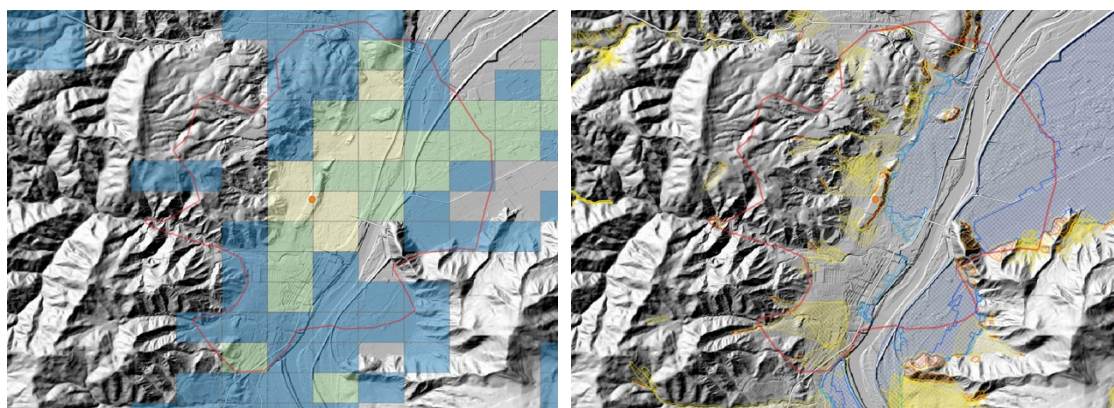


図 6：GIS を用いた対話的な可視化例。ここでは、公共施設再編を切り口に、人口減少、防災、地域交通など多様な主題のデータを地図上で可視化することにより、個々の視点の相対化を促し、現状認識のすり合わせ／合意に向けた方向づけを行っている（データ出典：国土数値情報 500m メッシュ別将来推計人口、土砂災害警戒区域、浸水想定区域、行政区画／地理院タイル 傾斜量図、都市圏活断層図／使用ソフト：QGIS 3.16、ORS Tools Plugin）。

では、上述のようなデータ／エビデンスが蓄積されていない課題については、どのように「story of now」を構築すればよいのか。このようなケースで、サイエンス・フィクション（以下、SF）的な想像力を用いた、Sci-Fi プロトタイピングが注目されている³⁵。

ジェイムソン（2012）は、SF が幻視する未来は「私達が生きる平面的な現在を攪乱し、それを立体的にとらえかえす批判的機能を帯びる」と指摘する（ジェイムソン、2012、pp. 326-327）。つまり、このような「SF 的想像力」は、その立脚点である現在の問題を浮き彫りにする鏡のような役割を果たすと考えてよいだろう。

³² このような包摂的な対話をベースとしたアプローチは、ストロー（2018）が提唱するコレクティブ・インパクトとも合致する。

³³ 例えば、将来的にも人口密度が高いエリアに施設を集約／複合化する場合、地域交流拠点としての妥当性は高いが、当該エリアの災害リスクが高い場合には防災拠点としては不適切となるなど。

³⁴ 2020 年 12 月の筆者講演動画にて、GIS を用いた当該手法のデモを参照可能
https://www.knowledge.pref.nagano.lg.jp/now/mezasukoto/torikumi/mlaforum_202012.html（参照 2021/1/30）

³⁵ <https://wired.jp/sci-fi-prototyping-lab/>（参照 2021/1/30）

こうした考え方に即し、現状に対する別様の可能性を提示し、問題提起を行うデザイン理論として、クリティカル・デザインやスペキュラティブ・デザインなどが 2000 年代以降登場している。これらアプローチは、新しいテクノロジーを用いた社会課題解決手法のプロトタイピング、その社会実装に必要なルール改正などの合意形成を試行する用途で活用され始めている。

なお、その基底にはデザイン思考が存在しており、ステークホルダーとの協働によるプロトタイピングと試行を繰り返しつつ、改善を重ねながらデータ／エビデンスを蓄積できる点において「story of now」の根拠性にフィットするといえる。

おわりに

WWC においては、データ／エビデンスによるエンゲージメントに比して、ナラティブによるエンゲージメントのベストプラクティスの蓄積は少ない。現状では、コミュニティ内の価値観共有を促進するために「chief storyteller」という役職を設置したデトロイト市³⁶、データポータル³⁷にアバターを配置し、対話型の検索／データに付帯するストーリーの提示を行うギルバート市³⁸の事例などに限られる。

しかし、「単にデータ／情報を開示するだけでは不十分」との認識から、審査項目にエンゲージメントが組み込まれ、デザイン思考をベースとした協働（TDE）、ストーリーテリング手法によるパブリック・コミュニケーションなどの実践が積み重ねられてきたことを鑑みると、エンゲージメントに関する新たな実践は継続するものと考えられ、引き続き WWC に関する調査の継続が必要であると考ええる。

他方で、日本国内においては、2020 年度に閣議決定された「デジタル・ガバメント実行計画」³⁹にて、デザイン思考が盛り込まれたとはいえ、エンゲージメント手法については、データ／エビデンス／ナラティブの何れの観点でも WWC のレベルには至っていない。

今後は、高橋（2019 b）の手法に、本稿で考察した Public Narrative などの手法を組み込みながら、より包摂的なエンゲージメントが必要となる PPP 領域での実証研究を進めることとしたい。

参考文献

1. 小林 庸平. (2020) 日本におけるエビデンスに基づく政策形成(EBPM)の現状と課題. 日本評価研究, Vol. 20, No. 2, pp. 33-47.
2. 高橋 陽一. (2019 a) PPP/PFI のプログラム評価とエビデンス活用に関する現状と課題. 東洋大学 PPP 研究センター紀要 (10).
3. 高橋 陽一. (2019 b) 合意形成とエビデンスを繋ぐ. 公民連携白書 2019~2020 コミュニティの合意形成, 時事通信出版局, pp. 36-42.
4. 斎藤 純一, 嶋田 暁文. (2018) 合意形成とは何か?. 縮減社会の合意形成, 第一法規, pp. 20-27.

³⁶ <https://bloombergcities.medium.com/how-detroits-chief-storyteller-is-crafting-a-new-narrative-for-his-city-3c14d0fa559c> (参照 2021/1/30)

³⁷ <https://alex.gilbertaz.gov/> (参照 2021/1/30)

³⁸ <https://www.gilbertaz.gov/Home/Components/News/News/4202/17> (参照 2021/1/30)

³⁹ <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/egov/> (参照 2021/1/30)

5. マーク・スティックドーン, アダム・ローレンス, マーカス・ホームズ, ヤコブ・シュナイダー (長谷川 敦士 日本語版監修). (2020) サービスデザインの実践. ビー・エヌ・エヌ新社.
6. アッシュ・マウリヤ (角 征典 訳). (2017) 図解リーン・スタートアップ成長戦略. 日経 BP 社
7. (著), (翻訳)
8. ヤーコ・セイックラ, トム・アーンキル (斎藤 環 監訳). (2019) 開かれた対話と未来. 医学書院.
9. ケネス・J・ガーゲン (鮫島 輝美, 東村知子 訳). (2020) 関係からはじまる. ナカニシヤ出版.
10. J・ウィンズレイド, G・モンク (国重 浩一, バーナード 紫 訳). (2010) ナラティブ・メディエーション. 北大路書房.
11. 野口 裕二. (2018) ナラティブと共同性. 青土社.
12. 稲垣 論. (2018) 壊れながら立ち上がり続ける. 青土社.
13. Ganz, Marshall Louis. (2011) Public Narrative, Collective Action, and Power. <https://dash.harvard.edu/handle/1/29314925> (参照 2021/1/30)
14. 川端 祐一郎, 高橋 祐貴, 宮川 愛由, 藤井 聡. (2018) 「物語化」された情報の提示が公共政策に関する態度に及ぼす影響の研究. 土木学会論文集 D3(土木計画学), Vol. 74, No. 4, pp. 287-305.
15. 高橋 祐貴, 川端 祐一郎, 宮川 愛由, 藤井 聡. (2018) 物語型コミュニケーションの態度変容効果の生態学的妥当性に関する実証研究. 土木学会論文集 D3(土木計画学), Vol. 74, No. 5, pp. I_359-I_377.
16. デイヴィッド・ピーター・ストロー (小田 理一郎 監訳). (2018) 社会変革のためのシステム思考実践ガイド. 英治出版.
17. フレドリック・ジェイムソン (秦 邦生, 河野 真太郎, 大貫 隆史 訳). (2012) 未来の考古学 第二巻. 作品社.
18. マット・マルパス (水野 大二郎, 太田知也 監訳). (2019) クリティカル・デザインとはなにか? ビー・エヌ・エヌ新社.
19. アンソニー・ダン, フィオナ・レイビー (久保田 晃弘 監修). (2015) スペキュラティブ・デザイン. ビー・エヌ・エヌ新社.
20. ブルーノ・ラトゥール (川村 久美子 訳). (2019) 地球に降り立つ. 新評論.

(2021. 1. 31 受理)